

# BIBLIOTHEQUE DE DROIT PUBLIC

Fondée par †

**Marcel WALINE**

Professeur honoraire à l'Université de droit  
d'économie et de sciences sociales de Paris.  
Membre de l'Institut.

Dirigée par

**Georges VEDEL**

Doyen honoraire de la Faculté de droit  
et des sciences économiques de Paris.

**TOME CL**

ISSN : 0520-0288

# L'URGENCE

PAR

**Pierre-Laurent FRIER**

Professeur à l'Université d'ANGERS

Préface de

**Georges DUPUIS**

Professeur à l'Université de Paris I  
(Panthéon-Sorbonne)

Prix Paul DESCHANEL

Ouvrage honoré d'une subvention de  
publication du Ministère de l'Education  
Nationale et de l'Université de Paris I

**PARIS**

**LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE**

R. Pichon et R. Durand-Auzias  
26, rue Vercingétorix - 75014

1987

**D**  
**1698**

## TABLE DES MATIERES

### PREFACE

Liste des abréviations

INTRODUCTION GENERALE.....1

## PREMIERE PARTIE LA NOTION D'URGENCE.....11

### PREMIER TITRE

LE DEDOUBLEMENT DE LA NOTION D'URGENCE.....15

CHAPITRE I - L'urgence, condition d'une obligation ....17

Section I - Le principe de l'obligation .....18

§ 1. - Les buts de l'obligation d'urgence .....19

A - L'ordre public .....19

a) - L'ordre public général .....20

I - La sécurité publique.....21

II - La salubrité publique.....23

III - Tranquillité et moralité publiques .....24

b) - L'ordre public spécial.....26

B - Le service public .....27

a) - La continuité minimale de certains services publics .....29

b) - Le fonctionnement du service public .....30

§ 2 - La gravité de la menace .....32

Section II - Le moment de l'obligation .....34

§ 1. - La détermination du moment .....34

A - La distinction de l'urgence réparatrice

et de l'urgence préventive.....35

B - Le critère de la distinction : l'imminence .....37

C - La relativité de la distinction .....39

§ 2. - La perte du choix du moment .....40

<b>Section III - Le contenu de l'obligation</b> .....	43
§ 1. - L'édition des mesures immédiatement nécessaires .....	44
A - L'action satisfaisante des autorités publiques .....	44
B - L'action insuffisante des autorités publiques .....	46
§ 2. - La possibilité effective d'agir vite .....	47
<b>Section IV - Le caractère parfois relatif, de l'obligation</b> ..	51
Conclusion du premier chapitre .....	56
<b>CHAPITRE II - L'urgence, condition d'une exception</b> ...	57
<b>Section I - Le principe de l'exception</b> .....	60
Sous-Section I - Le but d'intérêt général .....	60
§ 1. - Les buts licites .....	61
A - L'ordre public .....	62
B - Le fonctionnement des services publics .....	65
a) - Les agents publics.....	66
b) - Les contrats passés avec des tiers .....	67
c) - Les modes de cession forcée des biens .....	67
§ 2. - Les buts illicites .....	70
A - L'action des pouvoirs publics constitutionnels .....	70
B - L'action des autorités administratives .....	71
a) - L'intérêt privé.....	71
b) - L'intérêt financier.....	72
§ 3. - Identité des buts de l'action normale et de l'action urgente .....	73
Sous-Section II - La gravité de l'atteinte à l'intérêt général .....	76
Sous-Section III - L'impossibilité de recourir au droit normal .....	79
<b>Section II - Le moment de l'exception</b> .....	81
Sous-Section I : Le recours prématuré aux pouvoirs d'urgence .....	82
§ 1. - Imminence et péril à échéance immédiate .....	83
A - Imminence et date impérativement fixée par un texte .....	84
B - Imminence et date résultant d'évènements extérieurs .....	85
a) - Concrétisation totale du dommage à court terme .....	86
b) - Concrétisation partielle du dommage à court terme .....	87
§ 2. - Imminence et péril à échéance lointaine .....	90
A - Imminence et situation de fait permanente .....	90
B - Imminence et circonstances connues postérieurement .....	91
a) - L'influence des évènements postérieurs sur l'urgence initiale de la dérogation.....	92

b) - Les événements postérieurs, révélateurs de l'absence d'urgence.....	94
c) - Les événements postérieurs compatibles avec l'urgence initiale de l'acte.....	95
I - L'exécution rendue inutile par la modification de la conjoncture.....	95
II - L'exécution retardée par d'importantes difficultés .....	96
III- L'exécution retardée par la faute de l'administration.....	97
Sous-Section II - Le recours tardif aux pouvoirs d'urgence .....	98
§ 1. - Le retard, révélateur de l'absence d'urgence .....	98
A - Situation à exécution instantanée et disparition immédiate de l'urgence.....	99
B - Situation à exécution continue et disparition progressive de l'urgence.....	99
§ 2. - Le retard, compatible avec l'existence de l'urgence .....	101
A - Situation permanente et apparition de l'urgence .....	102
B - Situation à exécution continue et accroissement de l'urgence.....	104
a) - Urgence et retard dû à une tolérance.....	104
b) - Urgence et retard dû à une erreur de prévision.....	105
<b>Section III - Le contenu de l'exception .....</b>	<b>112</b>
§ 1. - La force de l'obstacle à franchir .....	112
§ 2. - Le rapport de proportionnalité .....	114
Conclusion du deuxième chapitre .....	118
Conclusion du premier titre .....	119
<b>DEUXIEME TITRE</b>	
<b>L'AUTONOMIE DE LA NOTION D'URGENCE .....</b>	<b>123</b>
<b>CHAPITRE I - Urgence et nécessité .....</b>	<b>124</b>
<b>Section I - Les limites de la distinction : un fondement commun .....</b>	<b>126</b>
<b>Section II - Le critère de la distinction : le moment de la dérogation .....</b>	<b>129</b>
§ 1. - L'action ou l'action immédiate .....	129
§ 2. - L'abstention ou l'abstention immédiate .....	132

<b>Section III - Les conséquences de la distinction : la fonction dérogatoire .....</b>	<b>134</b>
Conclusion du premier chapitre .....	137
<b>CHAPITRE II - Urgence et circonstances exceptionnelles .....</b>	<b>138</b>
<b>Section I - L'évolution de la jurisprudence .....</b>	<b>139</b>
§ 1. - La primauté de l'exception d'urgence avant le premier conflit mondial .....	139
A - La fonction dérogatoire de l'urgence .....	139
B - De rares références aux circonstances exceptionnelles.....	140
§ 2. - Le développement de la jurisprudence des circonstances exceptionnelles après la première guerre mondiale .....	141
<b>Section II - Les confusions apparentes du droit positif ..</b>	<b>144</b>
§ 1. - Urgence et circonstances exceptionnelles, deux notions distinctes ? .....	145
A - Les caractéristiques de la situation, critère distinctif selon la doctrine.....	145
B - Les caractéristiques de la situation, critère inopérant selon la jurisprudence.....	146
a) - Les circonstances exceptionnelles reconnues indépendamment de toute crise.....	146
b) - Les circonstances exceptionnelles en cas de crise : absence d'effet absolu de la situation .....	148
§ 2. - Urgence et circonstances exceptionnelles, deux notions identiques ? .....	149
<b>Section III - La simplicité de la distinction .....</b>	<b>151</b>
§ 1. - L'hypothèse : l'urgence et les circonstances exceptionnelles se situent sur deux plans différents .....	151
§ 2. - La vérification de l'hypothèse .....	153
A - La clarté de la distinction : l'urgence, motif de l'action .....	153
B - L'erreur commise : les circonstances exceptionnelles, motifs de l'action.....	154
Conclusion du deuxième chapitre .....	158

**CHAPITRE III - Urgence et force majeure .....160****Section I - Force majeure et urgence  
dans le contentieux de la régularité.....161****Section II - Force majeure et urgence dans le contentieux  
de la responsabilité .....164****§ 1. - La responsabilité contractuelle .....164**

A - Force majeure et absence de faute .....165

B - Absence de faute et urgence .....167

**§ 2. - La responsabilité quasi-délictuelle .....168**

A - La responsabilité pour faute .....169

B - Force majeure et responsabilité sans faute .....171

Conclusion du troisième chapitre .....174

Conclusion du deuxième titre .....175

Conclusion de la première partie .....176

**DEUXIEME PARTIE  
LES POUVOIRS D'URGENCE.....181****PREMIER TITRE  
URGENCE ET DECISION.....185****CHAPITRE I - Les compétences d'urgence .....186****Section I - Les transferts de compétences au sein  
d'une même personne morale .....187****§ 1. - Les substitutions de compétence au sein  
d'un même pouvoir .....187**

A - L'intervention d'une autorité désinvestie .....188

B - L'intervention d'une autorité de même niveau .....189

C - L'intervention d'une autorité unique .....190

a) - Les décisions collégiales.....191

I - Le rôle des commissions permanentes.....192

II - Le rôle des organes exécutifs ou coordonnateurs.....193

(∞) - Dans le domaine administratif.....194

(β) - Dans le domaine juridictionnel.....196

b) - Les codécisions.....197

D - L'intervention d'une autorité hiérarchiquement inférieure ....199

§ 2. - Les substitutions de compétence entre les pouvoirs .....	200
A - La substitution de l'exécutif au législatif .....	201
a) - Les textes.....	201
I - L'habilitation par décision du Parlement.....	202
II - L'habilitation sans décision du Parlement.....	203
(∞) - L'habilitation en dehors des sessions parlementaires...203	
(β) - L'habilitation pendant les sessions parlementaires.....	204
(+) - L'intervention de l'exécutif en matière financière.....	204
(++-) - L'intervention de l'exécutif en temps de crise.....	208
b) - La jurisprudence .....	209
I - L'intervention des autorités administratives centrales dans le domaine de la loi.....	210
II - L'intervention des autorités administratives locales, dans le domaine de la loi .....	212
B - La substitution de l'exécutif au judiciaire .....	214
a) - Les textes.....	214
b) - La jurisprudence.....	215
 <b>Section II - Les transferts de compétence entre deux                   personnes juridiques distinctes .....</b>	 <b>217</b>
§ 1. - L'intervention d'une autre personne publique .....	217
A - Le regroupement des compétences au profit des autorités centrales.....	217
B - L'éclatement des compétences au profit des autorités locales .....	220
a) - Le concours entre la police générale et la police spéciale ..	221
b) - La répartition des compétences au sein d'une police spéciale .....	223
§ 2. - L'intervention d'une personne privée .....	224
A - L'intervention d'une personne privée dans l'action administrative générale.....	224
a) - Les périodes de crise.....	224
b) - Les périodes normales.....	225
B - L'intervention d'une personne privée dans la gestion des deniers publics.....	228
a) - Les périodes de crise.....	228
b) - Les périodes normales .....	229
 Conclusion du premier chapitre .....	 232

**CHAPITRE II - Les formes et les procédures d'urgence. 236**

<b>Section I - Urgence et formes</b> .....	236
§ 1. - L'allègement des formes .....	237
§ 2. - La suppression des formes .....	240
<b>Section II - Urgence et procédure</b> .....	242
§ 1. - L'allègement ou la suppression de la publicité préalable .....	242
A - La publicité préalable et l'opération contractuelle .....	243
a) - L'adjudication ou l'appel d'offres .....	243
b) - Le marché négocié.....	244
B - La publicité préalable et l'opération unilatérale .....	246
a) - La publicité des réunions.....	246
b) - La modification de l'ordre du jour .....	247
§ 2. - L'allègement ou la suppression de la procédure consultative... 250	
A - L'accélération de la procédure consultative .....	250
B - La suppression de la procédure consultative	252
§ 3. - L'allègement ou la suppression de la procédure contradictoire .....	254
A - Les mises en demeure .....	254
a) - La réduction des délais de mise en demeure.....	255
b) - La suppression de la mise en demeure.....	256
I - Les réquisitions.....	256
II - Les contrats.....	257
B - Les garanties accordées à la défense .....	259
a) - L'avertissement préalable.....	261
b) - La communication des griefs à l'administré.....	261
c) - La possibilité de présenter des observations.....	262
I - La procédure juridictionnelle.....	262
II - La procédure non contentieuse .....	266
§ 4. - L'instruction d'urgence .....	269
A - La réduction des délais maximaux .....	269
a) - La procédure juridictionnelle.....	269
b) - La procédure administrative non contentieuse.....	272
B - La réduction du nombre des lectures (procédure législative)	273
 Conclusion du deuxième chapitre .....	 277

<b>CHAPITRE III - Les mesures d'urgences</b>	280
<b>Section I - Le domaine des mesures d'urgence</b>	281
Sous-Section I - Les mesures d'urgence pour protéger l'ordre public.....	281
§ 1. - Les mesures au contenu pré-déterminé.	281
A - L'état de siège	282
B - L'état d'urgence	284
§ 2. - Les mesures au contenu indéterminé	287
Sous-Section II - Les mesures d'urgence pour assurer le fonctionnement régulier du service public.....	288
§ 1. - Les mesures d'ordre général	289
A - Les mesures concernant les agents publics	289
B - Les mesures d'ordre financier	289
a) - Les mesures d'urgence, en cas de retard dans l'adoption du budget.....	290
b) - Les mesures d'urgence pendant l'exécution du budget.....	292
§ 2. - Les mesures spécifiques : l'exemple du service public de la justice	293
A - Le contenu des mesures contentieuses d'urgence	296
a) - Les mesures destinées à rendre possible le jugement sur le fond.....	296
I - Les constats d'urgence	297
II - Les expertises d'urgence	298
b) - Les mesures destinées à rendre efficace le jugement sur le fond.....	299
I - Les mesures de sursis à exécution	300
II - Les mesures conservatoires ordonnées en référé.....	301
B - La condition des mesures : l'urgence	305
a) - L'urgence dans le référé.....	305
b) - L'urgence dans le sursis à exécution.....	308
I - L'urgence de l'exécution pour l'administration	309
II - L'urgence du sursis pour l'administré	312
C - Les limites des mesures d'urgence	315
a) - L'interdiction de préjudice au principal.....	315
b) - L'interdiction d'adresser des injonctions à l'administration	321
<b>Section II - La portée des mesures d'urgence</b>	324
§ 1. - Mesures conservatoires ou résolutoires ?	325
§ 2. - Mesures provisoires ou définitives ?	328
A - Mesures à exécution instantanée	328

B - Mesures à exécution continue .....	329
a) - Les mesures réglementaires.....	329
b) - Les mesures individuelles.....	335
I - Les actes non créateurs de droit.....	335
II - Les actes créateurs de droit.....	336
§ 3. - Mesures individuelles ou réglementaires ? .....	337
§ 4. - Mesures législatives ou constitutionnelles ? .....	339
Conclusion du troisième chapitre .....	344
Conclusion du premier titre .....	345

## DEUXIEME TITRE URGENGE ET EXECUTION.....351

### CHAPITRE I - L'exécution provisionnelle, en cas d'urgence .....353

#### Section I - La réduction des délais d'information des intéressés.....353

#### Section II - La simplification des règles de publicité .....355

### CHAPITRE II - L'exécution forcée en cas d'urgence ....358

#### Section I - L'exécution d'urgence par voie juridictionnelle .....361

#### Section II - L'exécution d'urgence par voie administrative .....366

##### § 1. - L'évolution historique .....

##### § 2. - Le droit positif .....

##### A - L'exécution d'office à l'encontre des biens .....

##### B - L'exécution d'office à l'encontre des personnes .....

##### C - Exécution d'office, ordre public et service public .....

##### a) - Présomption d'urgence et exécution d'office des mesures de police.....

##### b) - Exécution d'office et service public.....

<b>CHAPITRE III - Extrême urgence et action d'office</b>	<b>.....380</b>
Conclusion du deuxième titre	.....382
Conclusion de la deuxième partie	.....383
 <b>TROISIEME PARTIE</b> <b>LE ROLE DE L'URGENCE.....387</b>	
 <b>PREMIER TITRE</b> <b>LES DANGERS.....391</b>	
<b>CHAPITRE I - Le droit de "nécessité"</b>	<b>.....393</b>
<b>CHAPITRE II - L'utilisation des procédures d'urgence en matière financière</b>	<b>.....397</b>
<b>Section I - L'utilisation du crédit pour dépenses accidentelles</b>	<b>.....397</b>
<b>Section II - Le recours aux décrets d'avance</b>	<b>.....400</b>
§ 1. - Les crédit provisionnels	.....400
§ 2. - Les crédits limitatifs	.....401
<b>CHAPITRE III - La procédure parlementaire d'urgence..</b>	<b>410</b>
<b>Section I - L'utilisation abusive de la procédure parlementaire d'urgence</b>	<b>.....410</b>
§ 1. - La décision de déclarer l'urgence	.....411
§ 2. - Le moment de la déclaration d'urgence	.....412
§ 3. - Les raisons de la déclaration d'urgence	.....414
A - Les considérations politiques	.....414
B - Les considération techniques	.....417
C - Les considération d'urgence	.....418

<b>Section II - Les dangers de la procédure parlementaire d'urgence</b> .....	421
§ 1. - L'atteinte aux droits du Parlement .....	421
§ 2. - L'urgence, révélatrice de la mauvaise organisation du travail parlementaire .....	424
§ 3. - La nécessité d'un contrôle .....	426
Conclusion du premier titre .....	429
<b>DEUXIEME TITRE LES CONTREPOIDS</b> .....	
	433
<b>CHAPITRE I - Les contrôles politiques et administratifs</b> .....	435
<b>Section I - Absence de ratification et abrogation de la mesure d'urgence</b> .....	435
<b>Section II - Absence de ratification et retrait de la mesure d'urgence</b> .....	439
Conclusion du premier chapitre .....	441
<b>CHAPITRE II - Les contrôles juridictionnels</b> .....	442
<b>Section I - Le contentieux de la régularité</b> .....	443
§ 1. - L'affirmation progressive du principe du contrôle .....	444
A - Un contrôle historiquement précoce .....	446
a) - Le contrôle de l'urgence, condition de compétence .....	446
b) - Le contrôle de l'urgence, condition de procédure .....	447
I - Les édifices menaçant ruine .....	448
II - L'expropriation d'urgence .....	450
B - La disparition presque totale des derniers ilôts de résistance .....	452
a) - La police des étrangers.....	452
b) - Le cas de l'article 16.....	455
§ 2. - La portée du contrôle sur l'urgence .....	458
A - Une conception stricte .....	460
a) - L'application des règles générales du contentieux administratif.....	460
b) - Le caractère exceptionnel de l'urgence .....	462
B - Une conception extensive .....	466

a) - L'expropriation d'urgence .....	467
b) - L'urgence en période de crise .....	471
C - Une conception variable .....	474
a) - L'urgence dans le référé administratif .....	474
I - Une conception restrictive de l'urgence .....	475
II - Une conception extensive de l'urgence .....	479
b) - Les variables retenues.....	481
<b>Section II - Le contentieux de l'indemnité .....</b>	<b>485</b>
§ 1. - La responsabilité de l'administration en cas d'utilisation irrégulière des pouvoirs d'urgence .....	485
A - L'application des règles du droit administratif général .....	485
B - Le cas particulier de l'urgence, excuse partielle .....	487
a) - Les prises de possession sans titre.....	489
b) - Les atteintes à la liberté individuelle.....	491
Conclusion du deuxième chapitre .....	497
Conclusion du deuxième titre .....	498
<b>TROISIEME TITRE</b>	
<b>LES FONDEMENTS.....</b>	
	503
<b>CHAPITRE I - Les fondements immédiats .....</b>	<b>504</b>
<b>Section I - Les explications d'ordre volontariste .....</b>	<b>504</b>
§ 1. - La volonté présumée du législateur .....	505
§ 2. - La volonté présumée du Constituant .....	507
<b>Section II - L'existence d'une règle non écrite .....</b>	<b>510</b>
§ 1. - Le caractère juridique de la règle .....	510
§ 2. - La valeur de la règle .....	513
Conclusion du premier chapitre .....	517
<b>CHAPITRE II - Les fondements médiats .....</b>	<b>518</b>
<b>Section I - Les explication propres au droit public .....</b>	<b>518</b>
§ 1. - La légitime défense de l'Etat .....	519
§ 2. - La continuité des services publics .....	521
§ 3. - La protection de l'ordre public .....	522

<b>Section II - Un principe commun :</b>	
<b>le rapport finalité-proportionnalité .....</b>	<b>523</b>
Conclusion du deuxième chapitre .....	530
Conclusion du troisième titre .....	531
Conclusion de la troisième partie .....	532
Conclusion générale .....	533
Annexe I .....	539
Annexe II .....	547
Bibliographie .....	551
Index analytique des matières .....	579
Table des matières .....	587